

**POLITOLOŠKI POJMOVNIK: PREFERENCIJSKO GLASOVANJE**

# Element izbora ili odlika izbora u cijelosti?

**Boško Picula**

**I dok hrvatski birači drugu godinu zaredom mogu dati preferencijski glas na europskim izborima, preferencijsko glasovanje pravi je kontinuum unutar jednog od strukturnih elemenata izbora čija je sama bit izražavanje preferencija**

Otkako su u Hrvatskoj 1990. prvi put provedeni demokratski višestranački izbori, prvih su desetak godina unutar izbornog zakonodavstva poprilično dinamično mijenjani izborni modeli za parlamentarne i lokalne izbore. Tako su za izbor zastupnika u Hrvatski sabor kao nositelja zakonodavne vlasti, koji je u međuvremenu mijenjao i naziv i broj domova, korišteni većinski, kombinirani i razmjerni izborni sustav. Isti su slijed promjena doživjeli i lokalni izbori, a od četiri najčešće definirana strukturna elementa izbornih sustava – podjela na izborne okruge, izborni nadmetanje, glasovanje i preračunavanje glasova u mandate (Nohlen 1992: 47) – tri su također doživjeli određene promjene. Što se tiče parlamentarnih izbora, u različitim izbornim ciklusima Hrvatska je bila jedan *at large* izborni okrug (u razmjernom segmentu kombiniranoga izbornog modela 1992. i 1995. godine), ali i podijeljena na onoliko izbornih okruga koliko je to zahtijevala struktura pojedinih saborskih domova/vijeća, odnosno izborni model (od 160 izbornih okruga za Vijeće udruženog rada u trikameralnom Saboru 1990. do 10 + 2 izbornih okruga koliko ih ima danas). Na parlamentarnim izborima od 1990. do 2011. natjecali su se i kandidati i liste (isključivo blokirane), a kod preračunavanja glasova primjenjivano je i većinsko i razmjerno pravilo odlučivanja te različite prohibitivne klauzule. Glasovanje je bilo jedini postojan strukturni element izbornih sustava od 1990. do prošlogodišnjih izbora za zastupnike u Europski parlament. Naime, hrvatski su birači na svim dosadašnjim parlamentarnim, lokalnim i predsjedničkim izborima, uz rijetke iznimke<sup>1</sup>, imali samo jedan glas koji su pravovrijedno mogli dati jednom kandidatu ili jednoj listi na glasačkom

Boško Picula, doktor političke znanosti, zaposlen na Visokoj školi za međunarodne odnose i diplomaciju u Zagrebu. E-pošta: boskopicula@yahoo.com

listiću. Riječ je o kategorijalnom glasovanju koje kao element, u ovome slučaju razmjernih izbora, depersonalizira rezultate omogućujući predlažućima zatvorenih blokiranih lista potpuni nadzor nad sastavom i rangiranjem kandidata na listama na koje birači nemaju utjecaja.

## Glasovanje je bilo jedini postojan strukturni element izbornih sustava od 1990. do prošlogodišnjih izbora za zastupnike u Europski parlament

Višemandatni izborni okruzi, nadmetanje lista, kategorijalno glasovanje i D'Hondtova metoda najvećeg broja kao postupak preračunavanja glasova u mandate strukturni su elementi hrvatskoga razmjernoga izbornog modela za izbore predstavničkih tijela na nacionalnoj razini (zakonski od 1999. godine) odnosno na regionalnoj i lokalnoj razini (zakonski od 2001. godine). Pritom se u stručnoj i široj javnosti najviše raspravljalo o personalizaciji izbora u smislu da birači osim izbora lista imaju i mogućnost izbora pojedinih kandidata na tim listama. To se nije dogodilo kroz dosadašnja zakonska rješenja za parlamentarne i lokalne izbore, ali jest za europske izbore na kojima hrvatski birači sudjeluju od 2013. godine.<sup>2</sup> Zakon o izborima članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske iz 2010. godine (s izmjenama i dopunama iz 2013. godine) postulira sljedeće strukturne elemente razmjernoga izbornog sustava: Hrvatska kao jedan izborni okrug (tuzemstvo i inozemstvo), nadmetanje lista i kandidata unutar lista, preferencijsko glasovanje (kao opcija) te dvoetačni postupak preračunavanja glasova u mandate. Upravo je preferencijsko glasovanje koje se primjenjuje na europskim izborima jedna od najvećih novina u hrvatskome izbornom zakonodavstvu od 1990. i potencijalno novi strukturni element parlamentarnih i lokalnih izbora. Pritom svakako treba naglasiti da preferencijsko glasovanje nije jednoznačan pojam u stručnoj literaturi te da terminološki varira od dominantne karakteristike pojedinih izbornih modela koji se ekskluzivno smatraju preferencijskima, preko sadržaja koje takvo glasovanje nužno uključuje (izražavanje preferencija unutar jedne ili više lista, vrsta i broj preferencijskih glasova i sl.), do neprijeporne činjenice da je svaka biračka odluka o odabiru jednih kandidata i lista u odnosu na druge zapravo izražavanje preferencija. U načelu, preferencijsko je glasovanje modalitet glasovanja kao strukturnog elementa izbornih sustava u kojemu birači raspolažu određenim brojem glasova (jednim ili više njih), izražavajući preferencije prema konkretnim kandidatima u odnosu na sve druge kandidate s iste ili drugih lista.

Uz taj zajednički nazivnik – izražavanje preferencija prema točno određenim kandidatima na pojedinim listama – preferencijsko glasovanje svojevrstni je kontinuum sadržajno-tehničkih rješenja unutar čijega raspona birači na različite načine utječu na personalizaciju izbornih rezultata. Riječ je, u prvome redu, o broju glasova kojima birači raspolažu u izražavanju preferencija, kao i o njihovoj vrsti. Birači mogu imati samo jedan

glas kojim unutar jedne liste preferiraju konkretnog kandidata ili mogu imati više glasova koje raspodjeljuju na različite načine, npr. dodjeljujući sve raspoložive glasove jednomu kandidatu, dijeleći te glasove na različite kandidate u jednakim ili različitim iznosima te rangirajući kandidate. U pojedinim oblicima preferencijskoga glasovanja birači mogu izražavati preferencije unutar samo jedne liste (zatvorene neblokiranje) ili u slučaju više glasova mogu birati kandidate s različitih lista (otvorene liste karakteristične za panaširanje kao poseban oblik glasovanja). Nadalje, preferencije za pojedine kandidate i liste mogu se izražavati na istome glasačkom listiću ili na različitim listićima, pri čemu birači, sukladno zakonskim rješenjima, biraju među kandidatima čija su imena već napisana unutar ponuđene liste ili sami moraju napisati ime kandidata za kojeg su se odlučili. Samo preferencijsko glasovanje može biti obvezatno te listić neće biti valjan ako birač istodobno s listom nije izrazio preferenciju i prema određenome kandidatu. S druge strane, preferencijsko glasovanje može biti samo ponuđeno mogućnost te će listić biti valjan i u slučaju da birač zaokruži isključivo listu bez izražavanja preferencija prema kandidatima, kao i u slučaju da iskoristi zakonsku mogućnost preferencijskoga glasovanja. Preferencijski glasovi pali za pojedine kandidate na jednoj listi obično se zbrajaju kako bi se dobio ukupan broj glasova za listu. Naposljetku, ključno je pitanje jesu li preferencijski glasovi isključiv kriterij završnog redoslijeda kandidata na listama ili je izražavanje preferencija prema kandidatima uvjetovano opsegom njegova korištenja. Naime, pri određivanju koji su kandidati u konačnici izabrani s liste unutar koje su birači mogli izražavati svoje preferencije, jedini kriterij može biti broj palih preferencijskih glasova u apsolutnom iznosu te redoslijed kandidata ovisi jedino o broju preferencijskih glasova koje su dobili. No, zakonodavac može

## Upravo je preferencijsko glasovanje koje se primjenjuje na europskim izborima jedna od najvećih novina u hrvatskome izbornom zakonodavstvu od 1990. i potencijalno novi strukturni element parlamentarnih i lokalnih izbora

normirati određeni postotak dobivenih preferencijskih glasova potreban da bi se kandidati uopće kvalificirali za stjecanje prava na mandat. Taj kvalificirajući prag može biti broj preferencijskih glasova palih za određenog kandidata kao postotak svih glasova koje je dobila lista (npr. 5000 za kandidata od 100 000 za listu ili 5 % svih glasova za listu). Zakonodavac također može propisati prag kao postotak preferencijskih glasova za sve kandidate prema svim glasovima za listu, koji je potreban da bi se preferencijsko glasovanje uopće aktiviralo kao način rangiranja kandidata (npr. ako je manje od 20 % ili 33 % birača iskoristilo svoju zakonsku mogućnost preferencijskoga glasovanja).

vanja, u konačnici će vrijediti samo poredak kandidata na listi, a ne broj preferencijskih glasova koje su dobili).

Različiti izborni modeli koji omogućuju preferencijsko glasovanje daju biračima različit opseg utjecaja na sastav izabranih lista odnosno izbor kandidata. Pritom je najvažnije izražavati li birači svoje preferencije unutar jedne liste ili na više njih te kojim i kakvim brojem preferencijskih glasova raspolažu. Tomu treba dodati i zakonsko olakšavanje ili otežavanje korištenja preferencijskoga glasovanja, jer nije svejedno postoje li supstancijalna (prohibitivne klauzule, tj. izborni pragovi) i tehnička (broj listića, njihove nadopune) ograničenja. Među oblicima glasovanja koji se smatraju poticajnim u smislu učinkovitosti izražavanja biračkih preferencija su panaširanje<sup>3</sup>, alternativno glasovanje<sup>4</sup>, pojedinačno prenosivo glasovanje<sup>5</sup>, Bordino pravilo<sup>6</sup> i kumulativno glasovanje<sup>7</sup>. Pritom je osnovni kriterij sloboda birača u izražavanju širine i sadržaja svojih preferencija. Što birač ima na raspolaganju više glasova koje može dati na više načina, to je glasovanje u preferencijskome smislu slojevitije i učinkovitije.

Koliko je pak preferencijsko glasovanje kojim se u Hrvatskoj mogu koristiti birači na europskim izborima bliže slabome ili snažnome utjecaju birača na sastav lista? Što se tiče pravila, hrvatski model podrazumijeva natjecanje zatvorenih neblokiranih lista (stranačke, koalicijske, skupine birača) s unaprijed poznatim redoslijedom kandidata. Birači glasuju za samo jednu listu na kojoj mogu, ali i ne moraju označiti samo jednoga kandidata kojemu daju prednost pred ostalima. To znači da je preferencijsko glasovanje opcija, a ne obveza. U dvoetapnom postupku preračunavanja glasova u mandate najprije se utvrđuje koje su liste na temelju zakonskoga izbornog praga od najmanje 5 % danih glasova birača stekle pravo na sudjelovanje u raspodjeli mandata. U ovoj se etapi koristi u Hrvatskoj etablirana D'Hondtova metoda najvećega izbornog broja (niz djeljitelja kao cijelih brojeva od 1 do zaključno 11<sup>8</sup>). U drugoj se etapi određuje koji su kandidati na pojedinim listama dobili najmanje 10 % preferencijskih glasova u odnosu na glasove koje je osvojila njihova lista kao preduvjet uvažavanja preferencijskih glasova koje su im dali birači (kvalificirajući prag). Izabrani su kandidati s najvećim brojem preferencijskih glasova, a u slučaju da nema dovoljno kandidata s potrebnim postotkom preferencijskih glasova, o izboru odlučuje njihov poredak na listi, kao što i u slučaju istog broja preferencijskih glasova za dva ili više kandidata odlučuje poredak tih kandidata na listi. Ukratko, hrvatski je oblik preferencijskoga glasovanja na europskim izborima u donjem dijelu spektra kada je posrijedi opseg utjecaja birača na izabrane kandidate s liste jer je ograničen jednim preferencijskim glasom na jednoj listi uz uvjet prelaska kvalificirajućeg praga od 10 %<sup>9</sup>. Međutim, u kontekstu svih važećih hrvatskih izbornih modela za predstavnička tijela, riječ je o mogućnosti najsadržajnijeg utjecaja na sastav lista s kojih će predloženi kandidati osvojiti mandat. Ako je namjera zakonodavca bila presonalizirati razmjerne izbore i potaknuti profiliranje kandidata na temelju biračkih preferencija odnosno percepcije njihova rada i nastupa u javnosti, a ne isključivo stranačkim identitetom, onda je uvođenje preferencijskoga glasovanja nužan prvi korak. Uostalom, hrvatski su birači u velikom broju

iskoristili mogućnost preferencijskoga glasovanja. Na prošlogodišnjima europskim izborima od 741 408 važećih glasačkih listića preferencijske glasove za kandidate dalo je 512 380 birača ili njih 69,11 %. Sljedeći bi izbori mogli biti nova potvrda prihvaćenosti takva oblika glasovanja.

## Bilješke

- 1 Od 2003. za izbor zastupnika u Hrvatski sabor iz redova srpske nacionalne manjine koristi se tromandatni izborni okrug, pri čemu birači mogu dati jedan, dva ili sva tri glasa pojedinim kandidatima.
- 2 Prvi europski izbori u Hrvatskoj održani su 14. travnja 2013. godine, a riječ je o izvanrednim europskim izborima s obzirom na to da je Hrvatska punopravnom članicom Europske unije postala 1. srpnja 2013. godine, gotovo godinu dana prije održavanja redovitih europskih izbora u svim članicama Europske unije (22. – 25. svibnja 2014. godine).
- 3 "Oblik glasovanja u kojemu birač ima više glasova i može ih dati kandidatima na različitim stranačkim listama. Pretpostavlja razmjerne izbore u višemandatnim izbornim okruzima i otvorenu listu" (Kasapović 2003: 254).
- 4 Alternativno glasovanje karakteristično je za Australiju, a podrazumijeva većinski izborni model u kojemu birači izražavaju preferencije prema pojedinim kandidatima među kojima pobjeđuje onaj s najvećim brojem prvih ili zbrojem najviših preferencija.
- 5 Pojedinačno prenosivo glasovanje (STV, eng. *single transferable vote*) tradicionalno se povezuje s Irskom, a označuje razmjerni izborni model natjecanja pojedinačnih kandidata u malim izbornim okruzima među kojima mandate dobivaju oni koji su dosegli određeni izborni broj. Ne dogodi li se to u prvoj etapi preračunavanja glasova u mandate, slijedi postupak prenošenja preferencija jer birači na glasačkom listiću izražavaju preferencije prema pojedinim kandidatima, što omogućuje izbor kandidata s najvećim brojem najviših preferencija.
- 6 Nazvano prema francuskome matematičaru Jean-Charlesu de Bordi (1733. – 1799.), Bordino je pravilo postupak bodovanja kandidata u kojemu prvoplasirani kandidat dobiva broj bodova koji je za jedan manji od broja svih kandidata koji se natječu. Danas se koristi rijetko (Kiribati), a moguće su i njegove izvedenice među kojima je najpoznatije, doduše izvan izbora i politike, bodovanje pjesama na Eurosongu.
- 7 Birač ima više glasova i raspodjeljuje ih na više mogućih načina (jednomu kandidatu sve, različitim kandidatima podjednako, različitim kandidatima različito), pri čemu je ključno da pri kumuliranju kao obliku glasovanja broj birača i broj njihovih glasova nije isti jer je broj glasova veći od broja birača.
- 8 Hrvatski su birači na europskim izborima 2013. birali 12 članova u Europski parlament, a 2014. biraju njih jedanaest.
- 9 Na europskim izborima u Hrvatskoj 2013. nijedan kandidat nije izabran na temelju preferencijskih glasova kojima je prešao nekog od kandidata na listi, a od dvanaest izabranih kandidata samo je njih pet zadovoljilo uvjet kvalificirajućeg praga od najmanje 10 % preferencijskih glasova.

## Literatura

- Farrell, D. M., McAllister, I. (2004). *Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-Centered Systems Make A Difference*. Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine. <http://politicsir.cass.anu.edu.au/staff/mcallister/pubs/Votersatis.pdf> (pristupljeno: 12. ožujka 2014.)
- Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Lijphart, A. (1995). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (1992). *Izborni pravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
- Reilly, B. (2001). *Democracy in Divided Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynolds, A., Reilly, B. (1997). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Toplak, J. (2009). *Preferential Voting: Definition and Classification*. The Midwest Political Science Association, 67th Annual National Conference, Chicago. [http://rcum.uni-mb.si/~jure/preferential8\\_emlist.pdf](http://rcum.uni-mb.si/~jure/preferential8_emlist.pdf) (pristupljeno: 10. ožujka 2014.) ■